

Netværk mellem styring og demokrati

Jensen, Lotte; Sørensen, Eva

Publication date:
2003

Document Version
Også kaldet Forlagets PDF

Citation for published version (APA):
Jensen, L., & Sørensen, E. (2003). *Netværk mellem styring og demokrati*. Roskilde Universitet.
http://www.ruc.dk/demnetgov_en/working_papers/

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain.
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact rucforsk@kb.dk providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

CENTRE FOR DEMOCRATIC NETWORK GOVERNANCE

WORKING PAPER SERIES

NETVÆRK MELLEM STYRING OG DEMOKRATI

LOTTE JENSEN
&
EVA SØRENSEN

WORKING PAPER 2003:3

CENTRE FOR DEMOCRATIC NETWORK GOVERNANCE
ROSKILDE UNIVERSITY, BUILDING 25, P.O. BOX 260,
DK-4000 ROSKILDE, DENMARK
WWW.DEMNETGOV.RUC.DK
OCTOBER 2003

ISBN 87-92063-02-0

ISSN 1902-0058

Netværk mellem styring og demokrati

Lotte Jensen og Eva Sørensen

Indledning

Netværk er efterhånden kommet på alles læber i diskussionerne om, hvorledes de politiske systemer i den vestlige verden kan gøres mere effektive og legitime. Før i tiden blev der ellers set lidt skævt til netværk, idet de blev opfattet som et illegitimt men uomgængeligt uformelt træk ved ethvert politisk system. Det, at netværk spiller en rolle i det politiske system, er altså på ingen måde noget nyt. Det nye er, at netværk i stigende grad opfattes som noget positivt, fordi de menes at bidrage til tilvejebringelsen af legitim og effektiv samfundsstyring. Begejstringen for netværk kommer til udtryk i mange af de reform- og policy-notater, der i disse år produceres i stat og kommuner. Således kan man f.eks. læse følgende i regeringens erhvervspolitiske strategi fra 2000: *'Regeringen vil i de kommende år tage initiativ til at danne netværk, der skal formulere visioner om fremtidens teknologier. Metoden kaldes teknologisk fremsyn. Forskere, teknologiske institutter, virksomheder og andre relevante partnere skal bidrage med viden og give bud på fremtidens nøgleteknologier og de muligheder og risici, de afføder'* (Regeringen, 2000: 51). Et andet eksempel på den stigende begejstring for netværk finder vi i Socialministeriets statusrapport om virksomhedernes sociale ansvar fra 2000. Grundantagelsen er her, at man gennem oprettelsen af netværk af forskellig art kan øge virksomhedernes sociale ansvarlighed. Derfor har man gennemført en række *'projekter med fokus på at danne netværk fx mellem virksomheder eller mellem virksomheder og kommuner (...)* Der er dannet mange forskellige netværk om virksomhedernes sociale medansvar. Et er dannet på regeringens initiativ, nogle er inspireret af *'Det Nationale Netværk af virksomhedsledere'* og andre er udsprunget i lokalområdet. Netværk er i dag en hyppigt anvendt samarbejdsform, der både kan være af formel og uformel karakter' (Socialministeriet, 2000: 8, 21). Netværk opfattes altså ikke længere som et illegitimt uformelt træk ved politiske systemer, men som et legitimt og i nogle tilfælde ligefrem formaliseret politisk styringsredskab. Ikke bare staten, men også kommunerne og EU er begyndt at interessere sig for værdien af netværk. Således skriver en gruppe kommunale topchefer i et notat om ledelse, at:

'Topledelsesopgaven består (...) i at danne strategiske samarbejder og netværk. (...) Det er toplederens kompetence som procesleder og netværksskaber, der skal i centrum' (Kommunernes Landsforening, 2000: 11, 17). I EU kommer interessen for netværk ikke mindst til udtryk i EU-kommissionens *Hvidbog om European Governance* (Kommissionen, 2001). Udgangspunktet for denne hvidbog er, at EU for tiden både oplever en integrations-, en effektivitets- og en legitimitetskrise. En af måderne at løse disse kriser på går jf. hvidbogen gennem at gøre de mange uformelle netværk, der sætter deres præg på policy processerne i EU til en integreret og institutionaliseret del af EU's politiske system:

European integration, new technology, cultural changes and global interdependence have led to the creation of a tremendous variety of European and international networks, focused on specific objectives. Some have been supported by Commissions funding. These networks link businesses, communities, research centres, and regional and local authorities. They provide new foundations for integration within the Union and for building bridges to the applicant countries and to the world. They also act as multipliers spreading awareness of the EU and showing policies in action. Yet, many of these networks, whose roots reach down deep into society, feel disconnected from the EU policy process. By making them more open and structuring better their relation with the institutions, networks could make a more effective contribution to EU policies (Kommissionen, 2001: 18).

Frem for at lægge afstand til de mange netværk taler Kommissionen således for en styrket institutionalisering af netværkene med henblik på at styrke samspillet mellem de formelle politiske institutioner og netværkene.

Den aktuelle interesse for de kvaliteter som netværk har og kan have i relation til udøvelsen af samfundsstyring, kommer imidlertid ikke bare til udtryk i de mange reform- og strategipapirer, der produceres rundt om i det politiske system. Den har også sat sit præg på teoridannelsen indenfor den politologiske samfundsforskning. Op gennem 1990'erne har vi således været vidne til opblomstringen af en ny teoriretning – governanceteorierne – der sætter fokus på netværkenes rolle i samfundsstyringen. Det fælles udgangspunkt for disse i øvrigt ret

forskelligartede teorier er antagelsen om, at netværk spiller en stadig større rolle i samfundsstyringen på grund af tiltagende kompleksitet, diversitet og dynamik i det politiske system. For nogle teoretikere ses denne udvikling som et resultat af en tiltagende funktionel differentiering (Kooiman, 1993: 35, Mayntz, 1991: 7-9) mens den for andre ses som et resultat af en New Public Managementinspireret modernisering af den offentlige sektor (Rhodes, 2000: 54; Milward og Provan, 1993, 2000: 241). Uanset begrundelsen herfor, så er der enighed om, at konsekvensen er, at de politiske systemer i den vestlige verden i stigende grad stilles overfor opgaver, som hverken kan løses ved hjælp af statslige styreformer eller ved hjælp af markedet (Jessop, 1998; Scharpf, 1994: 28-9). Mange governance-teoretikere er derfor begyndt at se netværk som en 3. styreform, der kan tages i anvendelse når stat og marked svigter.

Formålet med denne artikel er dels at indkredse denne 3. styreforms karakteristika, og dels at diskutere i hvilken udstrækning og på hvilken måde netværk kan bidrage til produktionen af en både effektiv og demokratisk samfundsstyring. I det følgende beskriver vi indledningsvist udviklingen i den politologiske teoridannelses syn på netværk som element i samfundsstyringen. Derefter indholdsbestemmer vi netværksbegrebet med udgangspunkt i governanceteorierne bud herpå, og opregner nogle af de kernetræk, der konstituerer et netværk. Så overvejes nogle af de styrker og svagheder, der knytter sig til anvendelsen af netværk i samfundsstyringen. Endelig sætter vi fokus først på spørgsmålet om, i hvilket omfang og på hvilken måde netværk kan bidrage til at øge det politiske systems styringseffektivitet, derefter på spørgsmålet om, hvordan netværk kan styres, og endelig på hvorvidt netværksstyring er foreneligt med demokrati.

Udviklingen i den politologiske netværksdiskussion

Den politologiske netværksdiskussion udspringer af udviklingen indenfor pluralisme- og korporatismeteorierne i 1980'erne (Kenis og Schneider, 1991; Jordan og Schubert, 1992). Skønt disse to teoriretninger var enige om, at en række 'private' aktører spiller en central rolle i politiske processer i den vestlige verdens repræsentative demokratier, var linierne på flere punkter trukket hårdt op mellem dem. Det var de dels, hvad angår synet på statens styrkeposition i forhold til disse aktører og dels i vurderingen af konsekvenserne af de private aktørers centrale rolle for fordelingen af magt og indflydelse i samfundet. Pluralisterne vurderede generelt staten som relativt svag, idet den først og fremmest antoges at spille en

medierende rolle mellem private aktører. Konsekvenserne heraf for fordelingen af magt og indflydelse ansås imidlertid for at være positive, idet man tog afsæt i 'group competition' tesen: at vist var samfundet organiseret i grupper, men over en bred kam, havde disse grupper ligelig indflydelse. Hvis en gruppe ikke havde ret meget indflydelse på et område, så havde den det på et andet (Dahl, 1961). Korporatismeteorien opfattede i modsætning hertil staten som langt stærkere og mere udfarende end antaget af pluralisterne. Denne styrke kan bl.a. tilskrives, at det er staten der afgør, hvilke interessegrupper, der får adgang til magt og indflydelse. I forlængelse heraf vurderer korporatismeteorien, at konsekvenserne af inddragelsen af private aktører i det politiske liv er en øget ulighed i forskellige gruppers magt og indflydelse i forhold til det politiske liv. Antagelsen er således, at velorganiserede og integrerede interessegrupper får langt mere magt og indflydelse på den statslige politikudformning end andre grupper (Schmitter, 1970, 1979).

Positionerne begyndte imidlertid at løsne op i deres respektive grundantagelser op gennem 1980'erne. Pluralisterne blev til 'neo-pluralister' som nu erkendte at 'nogle er mere lige end andre' (Lindblom, 1977), og korporatisterne blev til 'neo-korporatister', som dels nedtonede deres vurdering af statens styrkeposition, og dels opgav forestillingen om, at kun de allerstærkest organiserede interesser – fortrinsvist erhvervs- og arbejderorganisationer – kunne spille en rolle i politikudformningen (Cawson, 1985). Efterhånden som begge positioner blev anvendt som grundlag for empiriske studier, nåede de - fra hver deres vinkel - frem til konklusionen: '*It depends*'. Heri lå især den observation, at der fra policyområde til policyområde kunne observeres meget store forskelle i hvordan samspillet mellem staten og private aktører var organiseret.

Increasingly, the formation of policies has come to be explained by the functioning of institutions of interest mediation. In particular, the new concept of 'policy networks' – seen as the interaction of public administration and interest groups – instead of older, more or less mechanical, perceptions of interest mediation – has created its own empirical and theoretical concerns. Important questions concern the formation, structure, and functioning of efficacy of such networks (Schubert og Jordan, 1992: 1).

Den analytiske opmærksomhed retter sig derfor i stigende grad mod organiseringen af interessenter knyttet til politiske sub-systemer – mod det man begynder at omtale som policy netværkene - og mod at fremanalysere generelle karakteristika, ud fra hvilke netværkenes funktionsmåde kunne forklares på tværs af policyområder. Legendarisk var Frans van Waardens typologiseringsmatrix, som - fordelt under 7 hovedkategorier - gennemgik 37 forskellige karakteristika ved forskellige typer af policy-netværk (van Waarden, 1992: 39-41). Denne detaljeringsgrad blev ikke opretholdt i de senere studier, hvor især den såkaldte 'reviderede Rhodes-model' vandt hævd. Den opererede med to typer af netværk 'issue networks' og 'policy communities', som blev betragtet som enderne på et kontinuum (Marsh og Rhodes, 1992: 251). Placeringen af policy netværk på kontinuumet afhang af fire forhold: medlemskab, integration mellem medlemmer, medlemmernes ressourcer og magtfordelingen blandt medlemmer. Den netværksdefinition der lå til grundlag for konstruktionen af dette kontinuum var den som Kenneth Benson havde formuleret i 1982: *'A cluster or complex of organizations connected to each other by resource dependencies and distinguished from other clusters by breaks in the structure of resource dependencies'* (Benson, 1982: 148; Marsh og Rhodes, 1992: 13).

Netværksanalyserne fra de tidligere 1990'ere fastholdt den dagsorden, som neo-korporatismen havde sat, nemlig at netværkene var demokratisk problematiske dels fordi de forhindrede staten og dermed de demokratisk valgte politikere i at gennemføre den politik, de ønskede, og var valgt til, og dels fordi indflydelsen mellem netværkene var ulige fordelt. Især lagde analyserne vægt på, at netværksdannelser indenfor de enkelte policy-områder betød en stærk kontinuitetsbias (Marsh og Rhodes, 1992: 197). Med andre ord: når først et netværk havde konsolideret sig indenfor et politikområde, og havde fordelt fordele og omkostninger mellem sig ud fra afvejede styrkeforhold, var det vanskeligt for politikerne at opnå indflydelse, også selvom de havde et formelt demokratisk mandat til det. Netværkene blev altså opfattet som et problem, fordi de: *'destroy political responsibility by shutting out the public; create privileged oligarchies; and are conservative in their impact because, for example, the rules of the game and access favour established interests'* (Marsh og Rhodes, 1992: 200, parafrase af Theodore Lowi).

Hvis vi sammenholder to evalueringskriterier for netværkene – det styringsmæssige, hvor spørgsmålet er: giver netværk mere effektiv styring? og det demokratiske, hvor spørgsmålet er:

giver netværk øget accountability og legitimitet, og folkelig indflydelse ville svaret i de tidlige 1990'eres netværksanalyser være 'nej og nej'. Hvad angår styringseffektiviteten ville svaret være nej fordi netværkene antages at fremme en konservatisme, der blokerer for en fleksibel tilpasning til nye opgaver, og for udviklingen af nye og mere effektive metoder i samfundsstyringen. Hvad angår demokratiet ville svaret være negativt, fordi netværkene gør det vanskeligt at placere et politisk ansvar for de beslutninger der bliver truffet, fordi netværksaktørerne ikke er folkevalgt og dermed er uden demokratisk legitimitet, og endelig fordi netværkene giver nogle få velorganiserede, stærke eliter øget indflydelse, mens andre aktører får mindre.

I de senere år har teoriudviklingen indenfor netværksteorien imidlertid lagt afstand til denne negative diagnosticering af netværksfænomenet. Kickert et al (1997: 171) skriver således at:

We believe that the existence of networks cannot be denied. It is far better to face this fact and try to analyse how they work, looking for ways to improve them rather than trying to ignore them or abolish them. Networks are here to stay and policy science must face that challenge. It is possible that policy networks are dysfunctional, but they are not dysfunctional by definition. A lot depends on the way they function, that is to say, on the quality of the interaction processes within networks.

Fra blot at være en diagnose på en tilstand som fra et samfundsstyringssynspunkt 'desværre' måtte tages til efterretning, blev netværkene i stigende grad set som styringsmekanismer med specielle kvaliteter, som kunne udnyttes aktivt som instrumenter: *'Networks are a third governing structure. They are not better than either bureaucracies or markets. They have different characteristics and suit some policy areas some of the time'* (Rhodes, 1997: 57).

En af hovedårsagerne til det nye positive syn på netværk som bl.a. kommer til udtryk i de såkaldte governanceteorier er, at vurderingen af statens muligheder for at styre netværkene er blevet revurderet. Således er neo-pluralismens, neo-korporatismens og policy netværksteoriens opfattelse af staten som svag blevet erstattet af et mere optimistisk syn på statens muligheder for at styre netværk gennem forskellige indirekte styreformer. Argumentet er, at netværk ikke nødvendigvis behøver at være en trussel mod statens position i samfundsstyringen. Rod Rhodes formulerer det således: *'Although the state does not occupy a sovereign position, it can*

indirectly and imperfectly steer networks' (Rhodes, 1997: 53). Netværk skal altså bare styres på en anden og mere indirekte måde, end ved hjælp af traditionelle hierarkiske styreformer. Walter Kickert et al. mener også, at staten har gode muligheder for at styre netværkene, men at denne mulighed går gennem deltagelse i netværkene. For selvom det betyder, at statslige aktører må indordne sig under netværkenes funktionsbetingelser så er de langt fra *'like other actors. Governments have certain resources at their disposal and work to achieve certain goals, which means that they occupy a unique position that cannot be filled by others'* (Kickert, Klijn og Koppenjan, 1997: 177). Selvom staten må sige farvel til sin suveræne rolle så har den altså i kraft af sine ressourcer og sit specifikke perspektiv gode muligheder for at sætte sit præg på samfundsstyringen gennem netværksdeltagelse.

En anden grund til det stadig mere positive syn på netværkene er, at de menes at have nogle kvaliteter som ingen andre styreformer har. Hvilke kvaliteter der peges på varierer efter synsvinkel. Som vi kan se nedenfor, kan der udskilles to forskellige tilgange: Den klart dominerende *managementtilgang*, som især har beskæftiget sig med netværkenes styringsmæssige kvaliteter og muligheder, og den mere marginale *empowermenttilgang*, som har været optaget af spørgsmålet om netværkenes inklusive, integrative og legitimitetsskabende potentialer. Hvor managementtilgangens svage punkt har været at forholde sig særligt eksplicit til demokratiproblematikken, har empowermenttilgangen kun marginalt forholdt sig til spørgsmålet om styringseffektivitet.

Groft sagt har diskussionen udviklet sig fra 'de onde netværk' til 'de gode netværk' og fra 'netværk som vilkår' til 'netværk som værktøj'. Men denne udvikling dækker over forskelle i vurderingen af, hvad 'gode' netværk er 'gode' til, og hvad netværkene skal bruges til.

På baggrund af ovenstående gennemgang af udviklingen i politologiske teorier om netværk vil vi konkludere følgende: Netværk ses i dag både som et vilkår for og et værktøj i det politiske systems virke. Det er accepteret at netværk uomgængeligt spiller en central rolle i samfundsstyringen, og at den mest konstruktive måde at forholde sig til dette faktum på, er ved at gøre dem til en integreret del heraf. Dermed også sagt, at det formelle politiske system nødvendigvis må spille sammen med netværkene. Om dette samspil gør staten og kommunerne stærk eller svag, afhænger, som det vil blive uddybet nedenfor, i høj grad af om de er i stand til at udvikle nye styreformer, der gør dem i stand til på en gang at styre og give plads til netværkene.

Det er vigtigt at understrege, at netværk både påvirker output-siden og input-siden i det politiske system. Skal netværk udvikles som en 3. styreform, må den både vurderes ud fra en styrings- og en demokrativinkel. I forhold til disse kriterier, er netværk både et potentielt gode og et potentielt onde. Netværk kan i nogle sammenhænge bidrage til at effektivisere samfundsstyringen og styrke demokratiet, og i andre situationer være årsag til styringssvigt og magtfordrejning. Om resultatet bliver det ene eller det andet, afhænger af en lang række konkrete forhold, herunder ikke mindst, hvordan netværk institutionelt set kobles til det politiske system. Ambitionen med denne artikel er at bidrage til en afklaring af, hvordan netværk kan institutionaliseres i det politiske system på en sådan måde, at de kan bidrage til tilvejebringelsen af effektiv, demokratisk samfundsstyring. Første skridt i bestræbelserne på at identificere netværkenes potentialer som en 3. styreform, må bestå i en bestemmelse af, hvad der nærmere bestemt menes med et netværk.

Hvad er netværk?

Overordnet set kan man sige, at de ovenfor omtalte governanceteorier i det store og hele er enige om, at definere netværk som *selvorganiserede, løst koblede, interorganisatoriske interaktionsenheder, der holdes sammen af tilstedeværelsen af gensidig afhængighed og tillid, og træffer beslutning på basis af forhandlinger* (Scharpf, 1994: 40; Rhodes, 1997: 53; Klijn, 1997: 30; Jessop, 1998: 106, 112, 161; Mayntz, 1991: 11; Kooiman, 2000: 150).

Netværkene er *selvorganiserede* i den forstand at de har en væsentlig grad af autonomi i forhold til omverdenen (Mayntz, 1991: 10; Rhodes, 1997: 52; Jessop, 1998: 36). Denne autonomi angår ikke bare de policy-beslutninger som netværket kan træffe, men også spørgsmålet om, hvad det er netværket skal beskæftige sig med, og hvem der skal være med i netværket og hvem, der ikke skal. Netværk er altså til en vis grad selvkonstituerende. Selv om denne autonomi selvfølgelig altid kun kan være relativ, så lægger governanceteorierne vægt på, at den har et betragteligt omfang.

Endvidere er netværk *løst koblede*. De er koblede til hinanden, men på en relativt flygtig og ustabil måde. Mayntz beskriver denne løst koblede tilstand således: '*Generally speaking, a network is a multi-nodal structure, any whole consisting of connected, but not tightly coupled parts. As soon as we find that parts are tightly coupled in a machine-like fashion, whether technically or by chain of command, the network concept is no longer applicable*' (Mayntz,

1991: 10). Netværk ligger altså et sted på midten af en skala mellem helt ustruktureret social interaktion og en maskinagtig institutionalisering af faste og stabile interaktionsmønstre.

I governanceteorierne tænkes der først og fremmest på *interorganisatoriske* netværk. Ikke fordi der ikke findes andre typer af netværk, men fordi interessen i særlig grad er rettet mod styringsnetværk, dvs. netværk der bidrager til offentlig styring. De aktører der indgår i sådanne styringsnetværk, er som oftest offentlige institutioner og private organisationer og virksomheder. Dermed ikke sagt, at interpersonelle netværk ikke også kan spille en central rolle heri (Rhodes, 1997: 51-2; Jessop, 1998: 36). I praksis vil netværk mellem organisationer nemlig ofte tage form af inter-personelle relationer, hvor de enkelte aktører ikke bare kan siges at repræsentere deres organisationer, i og med at deres handlerum ofte er meget stort og deres identifikation ofte er delt mellem organisation og netværk. Samtidig er det ofte relationen mellem de individuelle aktører, der er udslagsgivende for, om netværket fungerer eller ej, idet tilliden mellem organiserede aktører ofte opbygges i de interpersonelle relationer, ligesom den kan ødelægges af, at personer misbruger tilliden eller undlader at følge de institutionaliserede spilleregler. Men samtidig indtræder de enkelte aktører sjældent blot og bart i netværkene som privatpersoner, idet en af de ressourcer der for alvor giver adgang til styringsnetværk, består i, at man kan aktivere nogle organisationsressourcer.

Med betegnelsen interaktionsenheder peges der på, at netværk udgør et mere eller mindre stærkt og velafgrænset interaktionsmønster mellem nogle aktører. Mange netværksforskere identificerer netværkene gennem analyser af aktørers interaktionsmønstre, mens andre argumenterer for, at sådanne studier bør suppleres med studier af de 'De' og 'Vi' forestillinger som aktørerne har. (Rhodes, 2002; Sørensen og Torfing, 2000). Studierne af interaktionsmønstrene på et givet område fører i nogle tilfælde til afdækningen af klart afgrænsede netværk, mens de i andre tilfælde afdækker langt mere uklare netværksgrænser. Derfor taler man om, at netværk i mange tilfælde består af et center præget af hyppig interaktion og en stærk 'vi' forestilling, og en periferi, hvor interaktionshyppigheden og netværksidentifikationen er mindre. De fleste governanceteoretikere er enige om at understrege, at interaktionsmønsteret i et netværk er horisontalt i den forstand, at ingen af aktørerne er underordnet andre. Det betyder imidlertid ikke, at der er tale om en ligelig relation mellem dem. Som Renate Mayntz formulerer det: *'The relative autonomy but not the equality - of the*

elements is thus a defining property of networks' (Mayntz, 1991: 11). Det er forskelle i netværksaktørernes ressourcer, der skaber asymmetri mellem dem.

Sammenholdskraften i et netværk tilskriver governanceteoretikerne primært tilstedeværelsen af et vist mål af gensidig afhængighed og tillid. Tilstedeværelsen af netværk mellem autonome aktører kan først og fremmest tilskrives tilstedeværelsen af gensidig afhængighed (Rhodes, 1997: 53; Jessop, 1998: 37-9; Mayntz, 1999: 13). Det antages nemlig, at de enkelte aktører vælger at blive en del af et netværk, fordi det er nødvendigt hvis de vil realisere deres respektive mål. I den forstand antages forudsætningen for et netværks etablering og overlevelse at være, at der kan konstrueres et plussumsspil mellem netværksaktørerne, hvor alle får noget ud af det (Kickert, Klijn og Koppenjan, 1997: 172; Klijn, 1997: 21). Rational choice orienterede netværksteorier antager, at spørgsmålet om, hvorvidt der er tale om gensidig afhængighed kan udledes rationelt og er givet af en institutionel sammenhæng, mens konstruktivister ser den gensidige afhængighed som en forestilling, der løbende konstrueres af netværksaktørerne (Klijn, 1997: 17).

En anden faktor der kan medvirke til at forklare sammenholdskraften i netværk er ifølge mange governanceteoretikere tilstedeværelsen af tillid (Scharpf, 1994: 46; Rhodes, 1997: 55; Jessop, 1998: 37). I og med at der ikke eksisterer et hierarki mellem netværksdeltagerne koordinerer netværksaktørerne deres aktiviteter gennem aftaler. Da ingen netværksaktører, grundet fraværet af hierarki, har mulighed for at tvinge andre aktører til at holde indgåede aftaler, er der en stadig risiko for, at en eller flere netværksaktører vælger at bryde en aftale for at opnå nogle fordele på de andre netværksaktørers bekostning. Derfor er tillid til, at alle andre holder sig til indgåede aftaler, en forudsætning for at den enkelte tør at gøre det i situationer, hvor det kan blive dyrt for dem, hvis andre bryder aftalen. Da det tager tid at opbygge en sådan tillid er stærke netværk ikke noget der opstår fra den ene dag til den anden.

Netværk koordinerer altså deres aktiviteter gennem aftaler. Disse aftaler etableres gennem netværksforhandlinger (Mayntz, 1991: 13ff; Scharpf, 1994: 28, 36; Klijn, 1997). Sådanne netværksforhandlinger kan med Renarte Mayntz' ord hverken beskrives som 'bargaining' eller 'exchange'. Hun hævder, at netværks dominerende logik er: *'negotiation. Whereas exchange and strategic interaction are guided by a calculus of individual interest and the result of the interaction is evaluated in the same "selfish" perspective, negotiations typically aim at a joint product'* (Mayntz, 1991: 14). Forhandlinger kan på den anden side heller ikke forstås som

udtryk for konsensus. Der er altid et element af noget for noget, hvor man giver sig lidt, fordi man ser at andre også giver sig. Kernen i netværksforhandlingerne er altså en form for gensidighed, der gør forhandlingsresultatet til en kollektiv strategi. Forudsætningen for at nå et sådant forhandlingsresultat er tilstedeværelsen af gensidig afhængighed og tillid mellem netværksaktørerne og, som Renate Mayntz understreger, nogle selvetablerede regler, der regulerer bestræbelserne på at opnå et kompromis: *'Negotiation systems are stabilized if rules exist which can serve to define acceptable compromises'* (Mayntz, 1991: 16).

Ovenstående gennemgang af governanceteoriernes syn på hvad et netværk er for noget viser, at netværk på mange måder kan ses som en 3. styreform, der er væsensforskellig fra styreformerne stat og marked. Spørgsmålet er i hvilken udstrækning denne styreform med fordel kan bringes i anvendelse i udøvelsen af offentlig styring? I bestræbelserne på at besvare dette spørgsmål skal vi i det følgende se på netværkenes kvaliteter og begrænsninger.

Hvad er det netværk kan – og ikke kan?

I indledningen beskrev vi, hvordan netværk i stigende grad betragtes som et positivt bidrag til samfundsstyringen. Men hvad er det, netværk er så gode til – og hvad er deres begrænsninger? Svaret på disse spørgsmål afhænger selvsagt af, hvilke succeskriterier der lægges til grund herfor. Kickert, Klijn og Koppenjan (1997: 186) sonderer mellem tre forskellige perspektiver på netværksstyring: *det instrumentelle*, *det interaktive* og *det institutionelle*.

Forskellen på perspektiverne er for det første det udkigspunkt som netværksstyringen ses fra. Her fokuserer det instrumentelle perspektiv på den centrale styringsaktørs behov for at forbedre sine styringsbetingelser i en kompleks situation. Netværkene bliver dermed styringsobjekter, som er genstand for en mere avanceret og indirekte styring, men succeskriteriet for 'den gode styring' er, at outcome ligger så tæt som muligt på det, styringsaktøren ønsker at opnå. Det indeholder den fare, at deltagerne i netværket kommer til at føle sig 'brugt' af styringsaktøren, fordi deres egne interesser og problemdefinitioner bliver sat i anden række. Det *interaktive* perspektiv ser omvendt netværkene gennem de deltagende aktørers briller. Fokus ligger her på at forbedre samspillet mellem deltagerne, og styringsindsatsen retter sig derfor mod at befordre netværkssamarbejdet ved at fjerne hindringer herfor og identificere og udnytte muligheder for 'common ground' og 'win-win' situationer. 'Den gode styring' opfattes her som styring, der tilfredsstiller de aktuelle deltagere. Problemet

med netværk set ud fra det interaktive perspektiv, er den fare der er for at stærke og sammenspiste interesser finder hinanden og holder andre ude, som korporatismeteorikerne allerede identificerede. Slutteligt ser det *institutionelle* perspektiv netværksstyringen som et middel til at skabe robuste institutioner indenfor forskellige policyområder, som kan sikre demokratisk set legitime procedurer for problemløsning, selvom det betyder, at hverken den overordnede styringsaktørs instrumentelle perspektiv eller de umiddelbare deltageres interessevaretagelse, tilgodeses.

Derfor afhænger bedømmelsen af, hvad det er netværk kan og ikke kan af det perspektiv, der anlægges. Handler det om at fremme en central styringsaktørs evne til at nå definerede mål, blot under mere komplekse forhold, opfattes netværkene som et middel – et instrument. Set fra dette perspektiv er fortrinet ved netværksstyring frem for klassisk hierarki, som påpeget af Fritz Scharpf (1994: 31), at den „lokale“ problemløsning, som netværket kan levere, løser et informationsoverload- og flaskehalsproblem for den centrale styringsaktør. Denne kan nemlig umuligt selv overkomme at sætte sig tilstrækkeligt ind i alle de lokale forhold, der er af betydning for tilvejebringelsen af en effektiv og legitim styringsindsats. Succeskriteriet handler her om, hvorvidt netværkene bidrager til indfrielsen af den overordnede styringsindstans' målsætning. Denne form for netværksstyring kalder Fritz Scharpf 'networking in the shadow of hierarchy' (Scharpf, 1994: 37).

Anlægger vi i stedet et interaktivt perspektiv på netværkene er succeskriteriet et andet. Her handler det om, hvorvidt netværk bidrager til at skabe en ramme for, at de involverede parter på et policyområde kan „nå“ hinanden, opbygge fælles problemopfattelser og løsningsscenarier samt forbedre deres indbyrdes relationer, så 'give and take' tolerancen mellem deltagerne øges. Det er netop til denne opbygning af gensidig tillid, at forventningerne til netværk som en tredje styringsform er stærke fordi tillid muliggør koordineret kollektiv handlen (Rhodes, 1997: 57).

Det tredje – institutionelle – perspektiv er knapt så interesseret i at udvikle god *substantiel* styring, eller rettere: i dette perspektiv er der en villighed til at ofre en oplagt 'her og nu' løsning for til gengæld at opbygge en procedural robusthed og beskytte de normer og regler, som institutionaliserede netværk er bygget op omkring.

Vurderingen af netværks kvalitet som styreform, afhænger altså i høj grad af perspektivet, og man kan sige, at de tre perspektiver alle repræsenterer kriterier, som må lægges ned over

styringen, hvis den skal være både effektiv og legitim. Efter vores opfattelse må en vurdering af netværks kvalitet som styreform omfatte alle de tre perspektiver: deres bidrag til realisering af en central styringsaktørs målsætninger, deres evne til at koordinere kollektiv adfærd blandt deltagerne, og deres bidrag til udvikling af normer og regler i selvregulerende processer. Som det også fremgår, vil disse kriterier ofte opfyldes på hinandens bekostning. Derfor er en vigtig dagsorden for diskussionen af netværks fordele og ulemper hele tiden at holde sig de undertrykte perspektiver for øje.

I det følgende vælger vi at rette blikket mod to problemstillinger, der begge omhandler, hvordan netværk kan styres 'in the shadow of hierarchy' uden at selvstyringsprincippet antastes. Først ser vi på hvordan netværk kan styres 'fra oven'. Derefter diskuterer vi, hvorledes denne styring fra oven kan bidrage til at sikre demokratiet i netværksstyringen.

Styring af netværk 'fra oven'

Set ud fra et styringsperspektiv opfattes netværk som en styreform på linje med hierarki og marked (Jessop, 1998: 36). Spørgsmålet om hvilken af disse styreformer, der skal tages i anvendelse, og hvordan dette skal ske, kan med governanceteoriernes begrebsapparat sammenfattes under betegnelsen meta-styring. Klijn skriver: *'network management is an activity that takes place at the meta level: it involves a steering effort aimed at promoting cooperative strategies within policy games in networks. Thus, network management may also be seen as promoting a mutual adjustment of the behaviour of actors with diverse objectives and ambitions with regard to tackling problems within a given framework of interorganizational relationships.'* (Klijn, 1997: 44). Meta-styring kan altså ses som en langt mere diskret og indirekte form for styring end den traditionelle hierarkiske styring. Meta-styring sætter sig igennem indirekte som *'promotion'*, eller *'coordination'* som mange netværksteoretikere kalder det (Peters og Pierre, 2000: 23; Peters, 1998; Scharpf, 1994: 38). Meta-styringens udfordring består jo nemlig i på én gang at styre og give rum for selvstyre.

Meta-styringen kan udøves gennem en række forskellige interventionsformer. Det kan overordnet set dels ske gennem institutionaliseringen af bestemte netværksstrukturer og dels gennem konstruktionen af konkrete netværksspil. Disse to former for intervention kan hver især udøves gennem menings- og idéskabelse og gennem udvikling af regler for interaktion i og imellem netværkene.

Strukturinterventionen retter sig mod den helt overordnede styringsretning, og prøver at danne eller omdanne det idégrundlag, som hele styringen foregår på, og de institutionaliserede spilleregler som interaktionen foregår indenfor. Spil-interventionen retter sig imod konkrete policyspil, og prøver at danne eller påvirke de netværk, der knytter sig til dem. Det gør de ved at ændre på de konkrete opfattelser af, hvad aktørerne foretager sig, og hvem de er; på de normer som samspillet mellem aktører relaterer sig til; og på de samspilsformer, der indrammer aktørerne indenfor et konkret policyområde (Kickert, Klijn og Koppenjan, 1997: 170). Meta-styringens interventionspunkter i forhold til netværksstyringen er sammenfattet i figur 1.

| | Netværksstruktur | Netværksspil |
|-----------------------------|--|---|
| Skabelse af mening og ideer | <ul style="list-style-type: none"> • påvirke fortolkningen af netværksstrukturen • påvirke fortolkningen af den overordnede policy, herunder problem-opfattelser og løsningsmuligheder | <ul style="list-style-type: none"> • påvirke spillernes opfattelse af sig selv og hinanden • påvirke spillernes opfattelse af spillets formål • udvikling af fælles sprog og begreber • in/ekskludere bestemte ideer • stimulere fælles refleksion |
| Skabelse af regler | <ul style="list-style-type: none"> • påvirke hvilke netværk, som kommer i spil • påvirke de samlede spilleregler • sammen- eller dekomble forskellige spil • påvirke aktørincitamenter ved introduktion af belønninger og straf • påvirke aktørernes ressourcer | <ul style="list-style-type: none"> • påvirke hvilke aktører som in/ekskluderes i konkrete spil • organisere/styre konfrontationer • udvikling af regler og procedurer • facilitering af samarbejde |

Figur 1

Det er oplagt at interventionspunkterne ikke udelukker hinanden – tværtimod. Men det er også oplagt, at nogle styringstiltag har en mere overordnet karakter end andre, ligesom nogle tiltag retter sig mere mod ideer og opfattelser, mens andre fokuserer på de mere 'hårde' og håndgribelige spilleregler.

Vi skal nedenfor kort komme ind på de enkelte interventionspunkter i meta-styringen og give nogle eksempler på dem.

Menings- og idéinterventioner i netværksstrukturen

Denne form for meta-styring er den mest overordnede af dem alle. Jan Kooiman kalder det for 'tredje ordens styring' (2000: 159). Dette styringsniveau beskæftiger sig med det, Kooiman samme sted kalder '*governability*': '*The governability of a system expresses not only how the system governs itself as a whole, but also how it wants to govern itself as a whole*'. Det, der er på spil, er altså de helt overordnede normative standarder, som styringen måler sig selv i forhold til. Det bedst kendte eksempel er hvad Nielsen og Pedersen (1989) kalder for 'den samfundsøkonomiske forestilling', som holdt sit indtog efter halvfjerdsernes lavkonjunktur. Efter at Knud Heinesen i 1979 havde udtalt, at vi var på vej mod afgrunden, og truslerne svirrede i luften om, at Danmark ville blive sat under økonomisk administration, blev '*den sunde økonomi*' det overordnede succeskriterium, som samfundsstyringen måtte relateres til (Jensen, 2003: kapitel 5).

Et mere nutidigt eksempel kunne være den 'Kulturkamp' som VK-regeringen har igangsat, hvor der bliver lagt op til en redefinition af en række af de normative standarder, som samfundsstyringen bygger på. Ved igangsættelsen af debatten kundgjorde statsministeren, at den nye evalueringsstandard, i modsætning til den forrige og 'teknokratiske', er, at der skal føres en politik i 'overensstemmelse med befolkningens flertal', baseret på de problemer, som 'almindelige mennesker' opfatter som vigtige (Weekendavisen, 17. 1. 2003). Det betyder, at evalueringsstandarden for samfundsstyringen flytter sig fra 'god styring er styring, der er god for dansk økonomi' til 'god styring er, hvad det løbende flertal i befolkningen synes, er god styring'.

Betydningen af så overordnede styringstiltag, er, at ideerne om den sunde økonomi hhv. den folkelige opbakning kommer til at indramme styringen i de interministerielle netværk fordi det er de ideer og værdier, som netværksaktørerne kan henvise til og hente legitimitet i.

Intervention i netværksstrukturen

Denne form for meta-styring drejer sig om at påvirke hvilke netværk som aktiveres og deaktiveres, og hvilke aktører og netværk der kobles sammen eller separeres fra hinanden. Interventionen kan både rette sig imod at regulere allerede eksisterende netværk og mod at skabe helt nye netværk på områder, hvor der hidtil ikke har været nogen, men hvor et policyproblem egner sig til at netværk anvendes som løsningsinstrument. De to interventionsformer har forskellig karakter. Hvis der er tale om allerede eksisterende netværk,

er de mekanismer, der motiverer, organiserer og integrerer netværket allerede i sving, og netværkets grænser er trukket op. Udøveren af meta-styringen – meta-guvernøren – går her ind og påvirker allerede igangværende processer, og interagerer med allerede definerede netværksaktører, med veletablerede interesseperceptioner og rolleopfattelser. Er der derimod tale om etableringen af et nyt netværk, skal motivationen, organiseringen og integrationen først skabes. Her har meta-guvernøren mulighed for at skubbe bag på en sådan skabelsesproces. Her drejer det sig om at skabe incitamenter til, at netværksaktørerne tænker på tværs af de netværk, de er en del af, og om at 'klæde' de aktører på, som man ønsker, skal deltage i netværkene, og opstille barrierer for at andre uønskede aktører får adgang til netværkene.

Et godt eksempel på en sådan form for intervention finder vi indenfor den række af offentlige serviceområder, hvor der er oprettet brugerbestyrelser. Her har man fra centralt hold dels reguleret sammensætningen af de bestyrelser som kan ses som netværk knyttet til den konkrete policy på netop de pågældende institutioner og dels forsøgt at fremme samspillet mellem brugerbestyrelser på tværs og mellem brugerbestyrelser og kommunen. I Indenrigsministeriets evaluering af brugerbestyrelserne (Indenrigsministeriet, 1994) om fornyelse og effektivitet i den kommunale sektor – er man gennemgående positive overfor brugerbestyrelserne som styreform fordi de bidrager til at *'sikre den bedst mulige opfyldelse af brugernes behov og ønsker'*. Der hældes dog også malurt i bægeret; dels fordi bestyrelserne ikke er repræsentative for forældrene og dels fordi brugerbestyrelserne ofte indgår alliance med institutionen for at fremme ressourcetilførselen fra kommunen. I de tre perspektiver, som blev introduceret ovenfor, fungerer interaktionen mellem de aktive brugere og institutionerne godt nok, mens det ikke er institutionelt sikret, at alle brugere bliver hørt. Endelig modarbejder brugerbestyrelserne ofte kommunens overordnede policy og ressourcefordeling. De scorer således højt på det interaktive succeskriterium, men lavt på det instrumentelle og det institutionelle kriterium.

Udvalget, der står bag betænkningen, pointerer i forhold til det sidste, at *'For så vidt angår brugerbestyrelserne, er der efter udvalgets opfattelse behov for at sikre, at brugerbestyrelserne bliver medspillere og ikke modspillere til den kommunale opgaveløsning'* (Indenrigsministeriet, 1994: 34). Det anbefales, at der institutionaliseres en dialog mellem kommunen og de enkelte brugerbestyrelser for at fremme sidstnævntes forståelse for de

økonomiske rammer, der afsættes til den enkelte institution. Finansministeriet (1999: 7-8) følger dette op ved at sige, at: *'I debatten om brugerbestyrelser, undersøgelser af borgernes tilfredshed og valgmuligheder er det afgørende at holde fast i, at tiltag og justeringer ikke alene kan tage udgangspunkt i den enkeltes præmisser. Initiativer, som vedrører den enkelte, har ofte konsekvenser for helheden. Der rejses spørgsmål om udgifter, sociale hensyn og muligheden for at foretage overordnede prioriteringer'*. I netværksteoriens terminologi handler det således om, at de aktører, der befolker netværkene omkring de enkelte institutioner, skal animeres til at handle som om, de er en del af en større helhed: den samlede kommune. Det skal, efter betænkningens udsagn (1994: 20), ske ved, at man i de enkelte kommuner udvikler klare spilleregler for samspillet mellem kommunen og brugerbestyrelserne.

Styringen af netværksinteraktionen handler på denne måde om at ændre spillereglerne mellem de forskellige netværk fra at være en konkurrence om 'flere midler til vores institution' til en orientering mod at leve op til den samlede politik for kommunen. De politiske ressourcer, som borgerne har fået i form af brugerbestyrelsens kompetencer, søger man således styringsmæssigt at kanalisere *ind* i den enkelte institutions virke, og samtidig forhindre, at denne ressource – eventuelt med de professionelt ansattes mellemkomst – i stedet bruges som middel til at modarbejde kommunens styringsbestræbelser.

Menings- og idéintervention i konkrete netværksspil

Denne form for meta-styring retter sig mere direkte mod påvirkninger af konkrete netværk, som relaterer sig til konkrete policyområder. Her går interventionen rettet mod at forme eller påvirke de konkrete spilleres opfattelse af netværkets formål og grænser, deres respektive placering heri og relationen mellem dem og de øvrige netværksaktører. Her er de mange kvarterløftsforsøg et godt eksempel. Kvarterløftsideen blev lanceret i 1996 som en policy der havde til formål at stoppe negative udviklingsspiraler i lokale byområder. Det gjaldt både socialt, fysisk, trafikalt og økonomisk. Tanken var, at man ved at inddrage forskellige lokale aktører kunne få dem til at 'løfte i fællesskab'. I Integrationsministeriets nuværende præsentation hedder det:

Kvarterløft inddrager de lokale kræfter i området. Herved tænkes der på borgerne, lokale institutioner og foreninger, virksomheder, kirkelige netværk m.v. Der lægges i den forbindelse betydelig vægt på dialogen mellem borgere og eksperter.

Der eksperimenteres også med nye former for borgerinddragelse, herunder også med elektroniske innovationer. I mange områder spiller en folkeligt funderet økologisk indsats en betydelig rolle. Kvarterløft lægger op til indgåelse af partnerskaber, dvs. et forpligtende samarbejde mellem offentlige myndigheder og institutioner indbyrdes og mellem det offentlige og den private sektor. Det kan dreje sig om inddragelse af private foreninger (idrætsklubber, handelstandsforeninger mv.) eller helt nye veje i samarbejdet mellem den offentlige og private sektor (Integrationsministeriets hjemmeside, 2003).

I udgangspunktet *er* der ikke noget netværk, eller måske kun et ufuldstændigt eller sporadisk samarbejde mellem langt færre aktører, end dem, der skønnes nødvendige for at løfte kvarteret ud af den negative spiral. Ofte føler de forskellige aktører måske slet ikke, at de er en del af et 'Kvarter', eller at de har noget til fælles med de øvrige aktører. Kvarterløftsprojekterne hviler på den idé, at netværk kan bidrage til at vende spiralen, fordi de kan få beboerne til i stigende grad at se deres egne afgrænsede problemer som en del af et langt større kvarterrelateret problem, og at de dermed bliver i stand til at formulere løsninger, der rækker ud over den enkeltes kapacitet. Ideen er, at parter der hidtil har set hinanden som modspillere, skal animeres til at se ressourcepotentialer i hinanden som medspillere og parter.

Interaktionsintervention i konkrete netværksspil

Meta-styringen retter sig her imod at fremme og forme samspelet mellem konkrete aktører indenfor et policyfelt. Indsatsen er rettet mod de konkrete netværk, og er derfor langt mere bundet til det enkelte policyområde, dets historie, og dets logik, problemfelter og aktører. I bestræbelserne på at udøve meta-styring er det her nødvendigt med en vis indsigt i substansen, herunder i hvilke aktører, det kunne tænkes at være relevante at inddrage. Jan Kooiman sonderer mellem tre aspekter af den sociale interaktion, som må tages i betragtning, når man intervenserer i konkrete sociale interaktionsprocesser: diversitet, kompleksitet og dynamik (Kooiman, 2000: 140). *Diversiteten* angiver forskelligheden blandt de aktører, man ønsker at inddrage. F.eks. kan man i de ovennævnte kvarterløft have forretningsdrivende, sportsklubber, svage misbrugere og garvede socialrådgivere med inde i problemstillingen. *Kompleksiteten* angiver relationerne mellem aktørerne – eller 'relationsarkitekturen' som Jan Kooiman kalder det. Det er bl.a.

vigtigt at vide, hvordan og i hvilket omfang de relevante parter i forvejen relaterer sig til hinanden. Endelig er der *dynamikken*, som angiver hvilke spændinger og muligheder disse aktører og relationer tilsammen giver som grundlag for styringen.

Et eksempel på interaktionsintervention i konkrete netværksspil er de lokale koordinationsudvalg indenfor beskæftigelsespolitikken. Der er i alt 147 lokale koordinationsudvalg i kommunerne. Medlemskredsen er fastsat i loven og omfatter repræsentanter for kommunen, arbejdsmarkedets parter, handicapforbundet, lægeforeningen og myndighederne. Formålet med de lokale koordinationsudvalg, der blev oprettet på forsøgsbasis i 1994 og lovfæstet i 1999, var fra Socialministeriets side, at få kommunerne til at inddrage de berørte aktører i iværksættelsen af den aktive arbejdsmarkedspolitik: *'Vi vil have kommunerne til at samarbejde med de lokale parter'*, forklarede en kontorchef i ministeriet: *'Vi vil have dem til at nedtone deres autoritetsrolle og blive en serviceinstitution, og vi vil have parterne til at levere varen. Og siden de ikke gør det selv – i hvert fald kun ganske få steder – og siden du ikke kan lovgive uden at det bliver alt for detaljeret på dette område, så prøver du at lave en parallel institution'*¹.

Man ville altså have lokale netværk i gang med at stå for den aktive arbejdsmarkedspolitik. Gennem lovgivning udøves meta-styring i og med at loven fastsætter spillereglerne og det overordnede formål, der var at parterne sammen skal blive enige om tiltag, der kan fremme kommunens aktive socialpolitik for at få folk i arbejde. Det er klart, at der er modsatrettede interesser på spil eksempelvis mellem de lokale arbejdsmarkedsparter, så faren for at parterne ikke når til en fælles forståelse, er til stede. Derfor befordres enighed ved reglen om, at bevillingen til koordinationsudvalgets arbejde bortfalder i tilfælde af, at man ikke kan nå til en fælles forståelse. Dermed kan meta-guvernøren – her Socialministeriet - indirekte animere netværksaktørerne til at strække sig langt i bestræbelserne på at nå til en fælles netværksbeslutning.

Som vi nu har set kan netværk styres på mange måder uden at det antaster deres selvstyring. Meta-styring kan nemlig udøves indirekte både gennem tilrettelæggelse af de strukturelle mulighedsbetingelser for netværkenes virke, og gennem påvirkning af spillene mellem

¹ Data indsamlet i forbindelse med projektet *Styring i Socialministeriet*, Intern rapport (Greve, Hoff og Jensen, 2002 og Jensen og Fjord Nielsen, 2002)

netværksaktørerne. De midler der kan tages i anvendelse er dels menings- og idéskabelse og dels en institutionel indramning af interaktionsbetingelserne mellem netværksaktørerne gennem udvikling af rammesættende regler, og incitaments- og sanktionsstyring.

Disse former for meta-styring har det til fælles, at de alle finder sted 'hands off'. Meta-styring på afstand kan imidlertid i mange tilfælde med fordel kombineres med 'hands-on' meta-styring, hvor meta-guvernøren forlader sit trin-højere stade, og bliver en del af netværkene. Det ser vi på stort set alle de ovennævnte områder, hvor offentlige aktører sørger for at have et talerør i netværkene. Denne netværksdeltagelse gør det bl.a. muligt for meta-guvernøren at forankre et bestemt menings- og idéunivers og bestemte spilstrategier i netværkene. Denne form for meta-styring kræver imidlertid, at den aktør, der agerer som meta-guvernørens talerør i netværkene, ikke forfalder til at indtage en autoritativ position i netværket, og dermed underminerer netværkets horisontale interaktionslogik.

Dermed er vi ovre i spørgsmålet om, hvem meta-guvernøren egentlig er. Renate Mayntz understreger, at meta-styring: *'presupposes a subject (an actor). In the social sciences only persons or social collectives that are able to act, can be governing subjects. 'The market' or 'solidarity' is no actor, but market principles as well as community ties can be used as governing instruments to reach specific objectives'* (Mayntz, 1993: 11). Dermed er der lagt en aktørorienteret vinkel på udøvelsen af meta-styring. Men hvem er denne aktør så nærmere bestemt? Kickert, Klijn og Koppenjan argumenterer, ligesom en række andre netværksteoretikere, for, at denne rolle i princippet kan spilles af alle de aktører, der er involveret i et policy-område. Men samtidig understreger de, at denne rolle langt fra er neutral. Der er tale om en potentielt set meget magtfuld rolle. Derfor er der også kampe om at komme til at blive meta-guvernør. Det kræver autoritet, og det kræver en ikke ubetydelig kapacitet at opnå meta-guvernørpositionen. Samtidig er det nødvendigt, at man opfattes som legitim af omgivelserne og af netværksaktørerne. Alt i alt kan man sige, at autoritet, kapacitet og legitimitet er nødvendige forudsætninger for, at en aktør kan træde ind i rollen som meta-guvernør (Jensen, 2003).

Med kravet om legitimitet er vi ovre i spørgsmålet om meta-styringens demokratiske fundament. Kickert, Klijn og Koppenjan (1997: 177) peger da også på, at interessen alene af denne grund i særlig grad må rette sig mod offentlige aktørers muligheder for at udøve meta-

styring. Det er nemlig i særlig grad gennem en offentligt forankret meta-styring at netværksstyringens demokratiske potentialer ligger.

Netværk set fra et demokratiperspektiv

Overordnet må man konstatere, at governanceteorierne kun i meget begrænset omfang har beskæftiget sig med spørgsmålet om netværksstyringens implikationer for demokratiet. Som Renate Mayntz skriver, er '*democratic elements largely lacking or at least weakly developed*' (Mayntz, 1999). Også Jon Pierre efterlyser et øget fokus på demokrati. I et forsøg på at opstille en dagsorden for de kommende års udvikling af governanceteorien peger han således bl.a. på behovet for at besvare spørgsmålet: '*What are the long-term consequences of governance on democracy?*' (Pierre, 2000: 245). Demokratiproblematikken har dog ikke været totalt overset. De governanceteorier, der jf. ovenfor har taget afsæt i en management-tilgang til netværk peger således på de problemer som netværksstyringen kan give set ud fra et repræsentativt demokratiperspektiv. Her rettes fokus mod de potentielle problemer, der kan være med sikringen af legitimitet, accountability, åbenhed og adgang til indflydelse som netværksstyringen rejser (Kickert, Klijn og Koppenjan, 1997: 174; Rhodes, 1997: 198; Mayntz, 1998: 11). Mens nogle af de managementorienterede governanceteoretikere er relativt skeptiske overfor netværksstyringens konsekvenser for det repræsentative demokrati (Rhodes, 1997), er andre mere positive idet de understreger, at netværk nok svækker input-legitimiteten men samtidig åbner muligheden for at øge det politiske systems outcome-legitimitet (Scharpf, 2000; Stoker, 2003a). Argumentet er, at når man inddrager netværk øges effektiviteten og outcome bliver bedre. Som påpeget af Patric Kenis og Jörg Raab (2003: 11) er empiriske studier af i hvilken udstrækning netværk rent faktisk producerer en sådan outcome-legitimitet meget begrænsede.

De i øvrigt relativt marginale empowermentorienterede governanceteorier er i noget større omfang orienteret mod demokratiproblematikken. Deres opfattelse af netværksstyringens betydning for demokratiet har i særlig grad fokuseret på netværkene som et middel til øget indflydelse, deltagelse og selvudvikling blandt almindelige mennesker (Bang, Hansen og Hoff, 2000; Rhodes, 2000: 79; Hirst, 2000: 22ff; Stoker, 2003b; Sørensen og Torfing, 2000). Her er udgangspunktet for vurderingen af netværksstyringens effekter på demokratiet en langt mere deltagelsesorienteret demokratiopfattelse, hvor mulighederne for de-

liberation og selvbestemmelse blandt de berørte er i centrum. I og med at netværkene i vid ustrækning bidrager til at give almindelige mennesker en mere aktiv rolle i samfundsstyringen vurderes deres demokratiske potentialer som overvejende positive samtidig med at det dog understeges, at netværkene i overvejende grad favoriserer de, der allerede er "empowered" mens de, der har mest brug for selvudvikling har sværere ved at finde fodfæste i netværksstyringen (Sørensen og Torfing, 2000: 270ff).

Sammenfattende kan man altså konkludere, at governanceteorien har beskæftiget sig meget lidt med demokratiproblematikken, og at debatten herom i den grad den har fundet sted, har været delt i en managementorienteret vurdering af omkostningerne heraf for det repræsentative demokrati, og en mere empowermentorienteret vurdering af netværkenes bidrag til udviklingen af et deltagelsesdemokrati.

Efter vores opfattelse er der al mulig grund til i de kommende år at sætte fokus på netværksstyringens demokratiske konsekvenser. Der er jf. ovenstående gennemgang af netværksstyringens nærmere karakter, i særlig grad behov for at sætte fokus på 2 problemstillinger, der begge relaterer sig til udøvelsen af meta-styring: 1) Hvordan sikres meta-guvernørens demokratiske forankring; og 2) hvordan sikres demokratiet i de selvstyrende netværk.

Spørgsmålet om hvordan man sikrer meta-guvernørens demokratiske forankring, kan delvist løses indenfor rammerne af det repræsentative demokrati, ved at man tildeler politikerne rollen som meta-guvernør. Det er da også denne udvikling vi ser med fremkomsten af forestillingen om den mål- og rammestyrende politiker, der kan ses som et bud på en meta-styrende politikerrolle. Denne reformulerede forståelse af politikerrollen har bl.a. været forudsætningen for, at 1980'ernes og 1990'ernes meget omfattende udlægning af kompetence til andre aktører end politikerne har kunnet lade sig gøre indenfor rammerne af det repræsentative demokrati (Sørensen, 2002: Kapitel 5 og 6). Grundideen bag denne nye politikerrolle er forestillingen om, at politikerne alene skal sætte de overordnede mål og rammer for den politiske styring og overlade de konkrete beslutninger og den konkrete styring til andre, herunder til selvstyrende netværk.

Reformuleringen af politikerrollen er dog kun delvist i stand til at indfri kravet om en demokratisk funderet meta-guvernør. For det første er meta-guvernøren, jf. en række governanceteoretikere, næsten altid i sig selv et netværk. (Jessop, 1998:15; Rhodes, 1997: 56).

Sagt på en anden måde, udgør politikerne ikke en suveræn udøver af meta-styring. De deler denne opgave med en lang række andre aktører herunder med administratorer og med forskellige private aktører, så som interesseorganisationer og virksomheder. Fælles for disse aktører, er at de, i hvert tilfælde ikke set ud fra det repræsentative demokratis forestillingsverden, har en demokratisk fundering.

En demokratisk forankring af udøvelsen af meta-styring fordrer derfor to ting: at politikerne spiller en central rolle i udøvelsen af meta-styringen, og at andre aktørers deltagelse i udøvelsen af meta-styring på anden vis end gennem valg gives en demokratisk fundering. Hvad angår politikernes rolle i meta-styringen giver den nye mål- og rammestyrende politikerrolle politikerne et svagt udgangspunkt for at tage en række af de interventionsteknikker som er anført ovenfor i anvendelse. Dels fordi den etablerer en barriere for, at politikerne kan udøve meta-styring gennem aktiv deltagelse i netværkene, og dels fordi fokus i meta-styringen alene rettes mod økonomisk rammestyring og en overordnet politisk målstyring. Tilsammen svækker afstanden mellem politikere og netværk, og det manglende fokus på udøvelsen af meta-styring gennem udformningen af institutionelle design politikernes mulighed for at udøve meta-styring. Deri ligger samtidig, at disse former for meta-styring overlades til andre aktører. En empirisk analyse af danske politikeres rolleopfattelse tyder da også på, at deres opfattelse af, hvordan meta-styring kan og skal udøves er meget snæver (Sørensen, 2002, kapitel 7 og 8). Dette kan meget vel få som konsekvens, af en stor del af meta-styringen overlades til andre aktører, herunder ikke mindst til administratorerne. Hvad angår sikringen af en demokratisk fundering af andre aktørers deltagelse i udøvelsen af meta-styring, så stiller det krav om en nyudvikling af vores demokratiske institutioner. Nogle af omdrejningspunkterne i jagten på sådanne nye demokratiske institutioner kunne være udviklingen af nogle procedurer, der fremmer offentlighed omkring meta-styringen, og regulerer adgangsbetingelserne, hvad angår deltagelsen heri.

Dermed er vi ovre i spørgsmålet om, hvordan demokratiet sikres i de selvstyrende netværk. Set ud fra en deltagelsesdemokratisk synsvinkel kan den øgede selvstyring, som netværksstyringen giver mulighed for, langt hen ad vejen ses som en positiv udvikling. Den giver nemlig mulighed for, at mange, og ikke mindst de berørte, får mulighed for at deltage langt mere aktivt i beslutningsprocesserne, end det repræsentative demokrati giver mulighed for. Til gengæld er der en overhængende fare for, at det er de ressourcestærke aktører, der bedst

er i stand til at udnytte denne mulighed. Mange er med god ret bekymrede for aktivistdemokrati, og for at ressourcestærke private interessenter bruger netværkene som springbræt til at fremme egne interesser. Skal de demokratiske fordele ved netværksstyringen høstes, samtidig med, at der dæmmes op for de latente ulighedsproblemer, som netværksstyringen medfører, er der behov for, at meta-styringen ikke bare har til formål at fremme en effektiv styring, men tillige udøves med henblik på at fremme demokratiet i de selvstyrende netværk. De forskellige interventionsformer vi har opregnet ovenfor kan hver på deres måde bidrage til at øge demokratiet i netværksstyringen. På det menings- og idémæssige plan kan meta-guvernørerne på det overordnede plan gøre noget ud af at understrege, at det, der foregår i netværkene, handler om demokrati og ikke bare om tilvejebringelsen af effektiv styring. Meta-styringen består så på det mere konkrete plan bl.a. i at skubbe bag på, at netværkene udvikler et demokratisk normsæt og nogle demokratiske procedurer for selvstyret. Endvidere kan demokratifremmende meta-styring udøves gennem tilrettelæggelsen af rammerne for selvstyret på en sådan måde, at det bliver attraktivt for netværkene at inkludere grupper, der ellers ikke ville have fået adgang til netværkene, ligesom der kan gøres noget særligt for at skabe netværksdannelser på områder, hvor det ikke sker af sig selv, eller hæmme netværksdannelser på områder, hvor det sker med alt for stor styrke set ud fra en demokratisk ligheds- og magtbalanceringssynsvinkel. Endelig kan en demokratifremmende meta-styring udøves gennem vedtagelsen af rammesættende procedureregler, der fremmer offentlighed omkring netværkenes virke.

Konklusion: Netværk, styring og demokrati

I artiklen har vi gennemgået 1990'ernes teoretiske udvikling i den politologiske netværksdiskussion og eksemplificeret, hvordan netværk konkret relaterer sig til effektivitet og demokrati i samfundsstyringen.

Som det fremgik, har både det teoretiske og praktiske syn på netværk bevæget sig. I udgangspunktet blev netværk set som hæmmende for begge dele. Fra dette udgangspunkt er to forskellige retninger indenfor governanceteorien – managementskolen og empowermentskolen – vokset frem uden ret stor kontakt med hinanden. Alligevel er de nået til samme endestation: det interaktive perspektiv, hvor dét der fremhæves som netværkenes styrke er, at de fremmer muligheden for horisontal konsensusudvikling blandt de deltagende aktører.

Managementskolen som har været den mest fremgangsrig – har dannet grundlag for udvikling af interventionsteknikker, som kan forøge muligheden for effektiv samfundsstyring i en tid med stor samfundsmæssig kompleksitet. Det har den gjort ved at kortlægge interaktion, meningsskabelse, incitamentsudvikling og grænsedragninger som konstitutive og integrerede processer i netværk; processer, som kan gøres til genstand for styring.

For managementskolen har det været magtpålgende at forbedre netværkenes interaktionskvalitet og styringskapacitet - at få dem til at virke bedre ved at få flere aktører til at *samvirke* bedre gennem at fjerne barrierer for interaktion, fremme win-win optioner, sænke deltagelsesomkostninger, aktivere aktører med relevante ressourcer og skabe ejerskab blandt deltagerne. Som governanceteorierne generelt, har managementskolen sat de interaktive kriterier højt op på listen, ikke mindst som reaktion på hierarkiet og det instrumentelle perspektiv. De bløde procesværdier - '*diplomacy*', som Rhodes (1997) kalder det, og den løbende måludforskning og måludformning blandt deltagerne har været i højsædet frem for den instrumentelle forfølgelse af allerede givne mål 'fra oven'.

Managementskolen er langt mindre veludviklet når det gælder det institutionelle perspektiv. Her har de ganske vist øje for, at en række processuelle kriterier må opfyldes i netværksstyringen, så som 'reliability', 'prudence', 'democratic legitimacy' og 'resistance to crisis' (Kickert, Klijn and Koppenjan, 1997: 175-6), men disse kriterier når langt fra samme konkretiseringsniveau, som vi ser i det interaktive perspektiv. Det er ikke så underligt, for mens det interaktive perspektiv 'blot' kræver talent for forhandlingsspil og dynamisk ledelse, er det helt anderledes krævende at opbygge robuste spilleregler som opfylder demokratiske kriterier om repræsentativitet, transparens og accountability *samtidig med* at det tiltrækker både svage og stærke aktørtyper ad frivillighedens vej.

Det er her empowermentskolen skulle kunne træde til med udvikling af demokratiske spilleregler for aktørinddragelse i samfundsstyringen. Imidlertid har denne skole beskæftiget sig mere med selve inddragelsen af aktørerne end med reguleringen af den. Succeskriteriet har været høj deltagelse og udvikling af konsensus blandt de deltagende snarere end effektivitet i resultaterne eller formelle rammer til sikring af repræsentativitet, transparens og accountability.

Således ender managementskolen og empowermentskolen samme sted, nemlig med at prioritere det interaktive succeskriterium: at de deltagere, som nu engang kan trommes sammen, når til enighed. Dermed står begge skoler i fare for at overse såvel det overordnede

samfundsperspektiv – eller *'the public interest'* – som behovet for at udvikle spilleregler som øger chancen for at de beslutninger, der træffes af netværkets deltagere, træffes så åbent som muligt, at de aktører, som træffer beslutninger, bærer ansvar for dem og at der holdes et vågent øje med, at fordelingen af indflydelse ikke bliver for skæv.

Derfor bliver den fremtidige udfordring for det første at koble begejstringen for og styrkelsen af netværksinteraktionen - som også fremgik i indledningen – sammen med den overordnede samfundsstyring. For som Kickert, Klijn og Koppenjan (1997: 174) skriver: *'Good processes do not guarantee good results'*. Man kan sagtens forestille sig de mange 'glade' netværk enes om beslutninger, der ikke inkluderer hensyn til negative eksternaliteter eller overordnede prioriteringer.

For det andet bliver udfordringen at udvikle rammer, der sikrer de trufne beslutninger demokratisk legitimitet gennem åbenhed, repræsentativitet og accountability. For man kan lige såvel forestille sig de glade netværk bestå af ressourcestærke sub-eliter, som formår at udnytte den autonomi, netværksstyringen skaber, til at træffe beslutninger, de aldrig kommer til at stå til ansvar for og på måder, som offentligheden ikke kan få indblik i. Som Kickert et al. slutter ovennævnte sætning af: *'This of course is true, just as a favorable outcome does not mean that it is realized in an acceptable way.'*

Litteraturliste:

Bang, H. Hansen, A.D. og Hoff, J. (2000): 'Indledning' i H. Bang, A.D. Hansen og J. Hoff (red.) *Demokrati fra neden*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, side 1-36.

Benson, K. (1982): 'A framework for policy analysis', i Rogers m. fl. (red.): *Interorganisational Coordination*. Ames: Iowa State University Press, s. 137-176.

Cawson, A. (1985): *Organized interests and the state. studies in meso-corporatism*. London: Sage.

Dahl, R. A. (1961): *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. New Haven Conn.: Yale University Press.

Finansministeriet (1999): *Vejledning om udvikling og omstilling. En støtte til at komme "fra ord til handling"*. København: Finansministeriet og CFU.

Greve, C., J. Hoff og L. Jensen, (2002): *Intern rapport: Styring i Socialministeriet*. København: Socialministeriet.

Hirst, P. (2000): 'Democracy and Governance' i J. Pierre (red.) *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*. Oxford: Oxford University Press, side 13-35.

Indenrigsministeriet (1994): *Betænkning nr. 1268*. København: Indenrigsministeriet.

Jensen, L. og D.F. Nielsen (2002): 'When government strikes back', *Paper for the EGPA conference*, University of Potsdam, August 2002.

Jensen, L. (2003): *Den store koordinator – Finansministeriet som moderne styringsaktør*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Jessop, B. (1998): 'The rise of governance and the risk of failure: the case of economic development', *Unesco/155, Oxford: Blackwell Publishers*, s. 29- 45.

Kenis, P. og V. Schneider (1991): 'Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox', i B. Marin og R. Mayntz (red.): *Policy Networks. Empirical evidence and theoretical considerations*. Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Frankfurt: Campus Verlag, s. 25-59.

Kenis, P. og J. Raab (2003): 'What Do Policy Networks Do?', *Paper præsenteret på Konferencen 'Democratic Network Governance'*, Højskolen i København maj, 2003.

Kickert, W.J.M.; E. H. Klijn, og J.F.M. Koppenjan (1997): *Managing complex networks. Strategies for the public sector*. London: Sage.

Klijn, E. H. (1997): "Policy networks: An overview" i Kickert, W.J.M; E.H. Klijn og J.F.M: Koppenjan (red.): *Managing complex networks: strategies for the public sector*. London: Sage.

Kommunerenes Landsforning (2000): *Krydsfeltet mellem styring og ledelse*. København: Kommunernes Landsforening.

Kommissionen, (2001): *European Governance. A white paper*. Brussels: Commission of the European Communities, July 25, 2001.

Kooiman, J. (red.) (1993): *Modern Governance. New Government-Society Interactions*. London: Sage.

Kooiman, J. (2000): 'Societal Governance: Levels, models and orders of social-political interaction' i J. Pierre (red.): *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*. Oxford: Oxford University Press, s. 138- 166.

Lindblom, C. E. (1977): *Politics and Markets. The World's Political-Economic Systems*. New York: Basic Books Publishers.

Jordan, G. og K. Schubert (1992): 'A preliminary ordering of policy network labels', *European Journal of Political Research*, årg. 21, s. 7-27.

Marsh, D. og R.A.W. Rhodes (red.) (1992): *Policy Networks in British Government*. Oxford: Oxford University Press.

Mayntz, R. (1991): *Modernization and the logic of Interorganizational Networks*. Paper, Max-Planck Institut für Gesellschaftsforschung: European Centre for Social Welfare Policy and Research.

Mayntz, R. (1993): 'Governing Failures and the Problem of Governability: Some Comments on a Theoretical Paradigm', i J. Kooiman (red.): *Modern Governance. New Government-Society interactions*. London: Sage.

Mayntz, R. (1999): *New challenges to Governance Theory*. Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung: European Centre for Social Welfare Policy and Research.

Milward, H. B. og K. Provan (1993): 'The hollow state: Private provision of public services' i Ingram og Smith (red.): *Public policy for democracy*. Washington: Brookings Institution, s. 222-237.

Milward, H. B. og K. Provan (2000): 'How Networks are Governed' i C.J. Heinrich og L.E. Lynn (red.) *Governance and Performance. New Perspectives*. Georgetown University Press: Washington, side 238-262.

Nielsen, K. og O.K. Pedersen (1989): 'Fra blandingsøkonomi til forvaltningsøkonomi. Mod et nyt paradigmeskift?' i K.K. Klausen og T.H. Nielsen (red.): *Stat og marked. Fra Leviathan og usynlig hånd til forhandlingsøkonomi*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, s. 171-226.

Peters, B.G. (1998): 'Managing Horizontal Government: The Politics of Co-ordination', *Public Administration*, årg. 76, nr. 2., s. 295-311.

Peters, B.G. & J. Pierre (2000). *Governance, Politics and the State*, London: Macmillan.

Pierre, J. (2000): *Debating Governance. Authority, Steering, and Democracy*. Oxford. Oxford University Press.

Regeringen (2000): *Regeringens erhvervsstrategi. DK21*. København: Regeringen.

Rhodes, R.A.W. (1997): *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity, and Accountability*. Buckingham: Open University Press.

Rhodes, R.A.W. (2000): 'The governance narrative: key findings and lessons from the ESRC's Whitehall Programme', *Public Administration*, årg. 78, nr. 2, s. 345-364.

Rhodes, R. (2002): 'Putting people back into networks', *Australian Journal of Political Science*, Vol 37, nr. 3, s. 339-416.

Scharpf, F.W. (1994): 'Games Real Actors Could Play: Positive and Negative Coordination in Embedded Negotiations', *Journal of Theoretical Politics*, årg. 1. nr. 6, s. 27-53.

Scharpf, F.W. (2000): 'Interdependence and Democratic Legitimacy' i S.J. Pharr og R.D. Putnam (red.) *Disaffected Democracies. What's troubling the trilateral Countries*. Princeton: Princeton University Press, side 101-121.

Schmitter, P. C. (1970): 'Still the century of corporatism', *Review of Politics*, nr. 36, s. 85-96.

Schmitter, P. C. (1979): 'Still the century of corporatism', i P. C. Schmitter og G. Lehmbruch (red.): *Trends Towards Corporatist Intermediation*. London: Sage.

Schubert, K. og G. Jordan (1992): 'Political networks', *European Journal of Political Research*, nr. 21, s. 1-2.

Socialministeriet (2000): *Det omgår os alle. Status år 2000 for kampagnen om virksomhedernes sociale ansvar*. København: Socialministeriet.

Stoker, G. (2003a): 'Public Value Management and Network Governance: A new Resolution of the Democracy/Efficiency Tradeoff', *Paper* præsenteret på åbningskonference på Roskilde Universitetscenter, august 2003.

Stoker, G. (2003b): 'Efficient and Democratic Network Governance', *paper* præsenteret på konference i Center for Demokratisk Netværksstyring, maj 2003.

Sørensen, E og J. Torfing (2000): *Skanderborg på landkortet – et studie af lokale styringsnetværk og politisk handlekraft*. København: Jurist – og Økonomforbundets Forlag.

Sørensen, E. (2002): *Politikerne og netværksdemokratiet*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Waarden, V. (1992): 'Dimensions and types of policy networks', *European Journal of Political Research*, årg. 21, s. 29-53.

Weekendavisen (2003): 'Kulturkampen', *Weekendavisen*, d. 17.-23. januar 2003.

Websider:

Integrationsministeriets hjemmeside, 2003: www.inm.dk